

南宁市社会科学院优秀成果丛书

南宁市加强和创新 社会管理研究

NANNINGSHI JIAQIANG HE CHUANGXIN SHEHUI GUANLI YANJIU

钟柳红 王水莲 邓学龙 等著

广西科学技术出版社

钟柳红，男，1960年2月出生，湖南省桃江县人。现任南宁市社会科学院副院长、高级经济师，南宁市专业技术拔尖人才，南宁市第一届签约理论专家，南宁市学术和技术带头人，南宁市理论宣讲专家。研究成果丰硕，具有扎实、深厚的理论功底和学术积淀。长期从事政治经济社会发展研究，牵头组织完成省部级科研项目 and 市级重点课题研究项目60多项，公开发表论文100多篇，科研成果达200多万字，有不少科研成果进入政府决策范畴，其中获南宁市社会科学研究优秀成果一等奖9项。经常就经济社会发展的热点问题接受电视台、广播电台、报纸等各类新闻媒体的采访，是一位有社会影响的专家学者。

王水莲，女，1981年2月出生，河南省商水县人。现任南宁市社会科学院经济发展研究所所长，副研究员，经济学博士。

邓学龙，男，1971年12月出生，湖北省仙桃市人。现任南宁市社会科学院社会发展研究所所长，讲师，经济学博士。

南宁市社会科学院优秀成果丛书

南宁市加强和创新 社会管理研究

钟柳红 王水莲 邓学龙 等著

广西科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

南宁市加强和创新社会管理研究 / 钟柳红等著. —
南宁: 广西科学技术出版社, 2014. 6

(南宁市社会科学院优秀成果丛书)

ISBN 978-7-5551-0202-1

I. ①南… II. ①钟… III. ①社会管理—创新管理—
研究—南宁市 IV. ①D676. 71

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第 119653 号

南宁市加强和创新社会管理研究

钟柳红 王水莲 邓学龙 等著

责任编辑 陈勇辉 罗煜涛
装帧设计 韦娇林

责任校对 徐光华 袁虹
责任印制 韦文印

出版人: 韦鸿学
社址: 广西南宁市东葛路 66 号
网 址: <http://www.gxkjs.com>

出版发行: 广西科学技术出版社
邮政编码: 530022

经 销: 全国各地新华书店
印 刷: 广西大华印刷有限公司
地 址: 广西南宁市高新区科园路 62 号
开 本: 787 mm×1092 mm 1/16
字 数: 310 千字
版 次: 2014 年 6 月第 1 版
书 号: ISBN 978-7-5551-0202-1
定 价: 36.00 元

邮政编码: 530007

印 张: 15.5
印 次: 2014 年 6 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

质量服务承诺: 如发现缺页、错页、倒装等印装质量问题, 可直接向本社调换。

前言

近年来，随着我国经济社会转型进程的深入推进，快速的社会变迁带来社会分化加剧和社会支持不足等诸多社会问题，导致社会结构紧张，甚至引发极端消极行为，引起社会各界的广泛重视。加强社会治理事关社会经济协调发展、社会和谐稳定和人民群众切身利益，已成为当前全国各地区破解社会难题的有效方式和手段。党和政府历来高度重视社会治理问题，党的十八届三中全会把“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，提出“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系”。2014年3月，习近平总书记在十二届全国人大二次会议上参加上海代表团审议时讲话指出，加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。因此，加强和创新社会治理，就是要在坚持“以人为本”的前提下，针对当前社会发展中出现的突出问题，通过重构政府、市场和社会之间的关系，形成党委领导、政府主导、注重发挥社会组织作用、增强市场主体社会责任，多方参与、共同管理的社会治理新体制。

南宁市委、市政府历来重视社会治理，在形成和发展与时代相适应的社会治理体制机制方面进行了积极的探索和实践，并根据国内外形势变化不断加强和改进社会治理方法，取得了重大成绩，积累了宝贵经验。当前，南宁市正处于发展的重要战略机遇期，保持稳定和谐的发展环境至关重要，然而与机遇相伴随的社会矛盾、社会问题却不断显现，发展中不协调、不可持续问题依然突出，这就需要在社会治理方面加强创新力度，从而减少因经济发展与社会建设相脱节而造成的不利影响。就此而言，加强和创新社会治理对于在当前多变环境下保持经济持



续较快增长，实现南宁现代化建设新跨越，以及在全面深化改革中提升城市首位度具有重要和深远意义。

社会管理是社会治理的重要组成部分，本书的主题是加强和创新南宁市社会管理，为建立健全南宁市社会治理体系奠定基础。

著者

2014 年 1 月

目 录

总论篇

- 第一章 社会管理的理论概述 (3)
 - 第一节 社会管理及社会管理创新的内涵 (3)
 - 第二节 社会管理的基本任务 (4)
 - 第三节 加强和创新社会管理中需要注意的几个问题 (7)
 - 第四节 南宁市加强和创新社会管理的重大意义 (8)
- 第二章 南宁市社会管理的现状 (12)
 - 第一节 南宁市社会管理的成就和主要经验 (12)
 - 第二节 南宁市社会管理存在的主要问题分析 (17)
- 第三章 外地加强和创新社会管理的若干典型经验 (26)
 - 第一节 广州市加强和创新社区管理服务的经验 (26)
 - 第二节 厦门市坚持“民生优先”的社会管理经验 (27)
 - 第三节 合肥市以项目化方式推进社会管理的经验 (28)
 - 第四节 宜昌市推进社会管理信息化的经验 (29)
 - 第五节 诸暨市发展“枫桥经验”提升社会管理实效性的经验 (30)
 - 第六节 蓬莱市推进“两新”组织服务管理的经验 (31)
- 第四章 南宁市加强和创新社会管理的战略构想 (33)
 - 第一节 加强和创新社会管理的指导思想 (33)

第二节	加强和创新社会管理的基本原则	(33)
第三节	加强和创新社会管理的目标任务	(35)
第五章	构建完善的南宁市社会管理体制	(44)
第一节	强化南宁市党委、政府的社会管理职能	(44)
第二节	加强南宁市企事业单位社会管理和服务职责	(47)
第三节	增强南宁市各类社会组织的社会管理能力	(50)
第四节	充分发挥群众参与社会管理的基础作用	(55)
第五节	完善基层社会管理和服务体系	(60)
第六章	加强和创新党和政府主导的维护群众权益的体制机制 ..	(65)
第一节	加强社会各阶层利益关系的协调	(65)
第二节	强化社会矛盾的源头治理	(66)
第三节	妥善处理新时期人民内部矛盾	(67)
第四节	促进权益保障机制的立体化、广泛化	(68)
第七章	加强和创新公共安全体系	(69)
第一节	健全食品药品安全监督管理体系	(69)
第二节	建立健全安全生产监督管理体系	(73)
第三节	完善社会治安防控体系	(77)
第四节	提升应急管理能力	(80)
第八章	加强和创新社会管理的“南宁模式”	(83)
第一节	创新社会管理组织领导体制	(83)
第二节	推进城乡社区自治建设	(83)
第三节	提高社会组织的综合服务能力	(84)
第四节	完善社会工作保障机制	(85)
第五节	推动镇（街道）职能转型升级	(85)
第六节	提升信息网络服务管理水平	(86)

专题篇

第九章 加强和创新南宁市流动人口管理方式	(89)
第一节 南宁市流动人口基本情况	(89)
第二节 南宁市流动人口管理基本情况及存在问题	(94)
第三节 我国其他地方流动人口管理的经验及借鉴	(96)
第四节 推进南宁市流动人口管理的指导思想和主要任务	(101)
第五节 加强和创新南宁市流动人口管理方式的思考	(102)
第十章 加强和创新南宁市基层政权社会管理方式	(109)
第一节 加强和创新南宁市基层政权社会管理方式的意义	(109)
第二节 南宁市基层政权社会管理职能履行情况	(112)
第三节 加强和创新南宁市基层政权社会管理的主要问题与障碍	(117)
第四节 加强和创新南宁市基层政权社会管理的总体思路	(124)
第五节 创新基层政权社会管理的主要对策措施	(125)
第十一章 加强和创新南宁市社区社会管理方式	(138)
第一节 创新南宁市社区社会管理方式的重要意义	(138)
第二节 当前南宁市社区建设与管理存在的主要问题	(139)
第三节 加强南宁市社区社会管理及创新的几点建议	(150)
第十二章 加强和创新南宁市“两新”组织管理方式	(160)
第一节 南宁市“两新”组织的发展现状	(160)
第二节 南宁市“两新”组织发展存在的问题	(161)
第三节 加强和创新南宁市“两新”组织管理的对策建议	(163)
第十三章 加强和创新南宁市信息网络管理方式	(176)
第一节 加强和创新南宁市信息网络管理方式的重要性	(176)
第二节 南宁市信息网络管理存在的问题	(179)

第三节 加强和创新南宁市信息网络管理方式的基本思路…………… (181)

第四节 加强和创新南宁市信息网络管理方式的对策建议…………… (182)

第十四章 加强和创新南宁市群众上访事件管理方式 …… (189)

第一节 加强和创新南宁市群众上访事件管理的意义…………… (189)

第二节 目前南宁市群众上访的基本情况和特点…………… (191)

第三节 新形势下南宁市群众上访问题的成因…………… (195)

第四节 国内城市信访管理的成功经验及启示…………… (198)

第五节 加强和创新南宁市群众上访事件管理方式的对策…………… (199)

第六节 完善相关配套机制…………… (207)

第十五章 加强和创新南宁市征地拆迁管理方式 …… (210)

第一节 征地拆迁概念解析…………… (210)

第二节 加强和创新征地拆迁管理方式的重要意义…………… (211)

第三节 南宁市征地拆迁管理工作的现行做法和取得的成效…………… (213)

第四节 南宁市征地拆迁管理中存在的问题…………… (220)

第五节 加强和创新南宁市征地拆迁管理方式的对策建议…………… (222)

第六节 加强和创新南宁市征地拆迁管理方式的保障措施…………… (227)

参考文献 …… (231)

后记 …… (240)

总论篇

第一章 社会管理的理论概述

社会管理并不是一个新课题，而是中央一直推进的一项工作。加强和创新社会管理，既是民生问题，又是发展问题；既是人民群众的期盼，也是党委、政府的职责。就此而言，加强和创新社会管理是一项复杂而庞大的系统工程，关系到社会和谐稳定、社会主义事业的成败和国家的长治久安。作为解决社会问题、满足社会需求的重要途径，社会管理创新日益受到国内外学术界和实践界的关注与重视，社会管理方面的理论和实践成果也日渐丰富。为了更系统地了解社会管理及其创新的核心内容，提出既有理论深度又有实践操作可能的对策措施，必须对社会管理的理论内涵、基本任务及其创新的重要意义有深刻的理解。

第一节 社会管理及社会管理创新的内涵

社会管理因历史发展阶段、国情地情差异而在其管理方式、内容及主体等方面不尽相同。随着经济的快速发展和改革的不断深入，社会生活正在发生着复杂而深刻的变化。如何加强和改进社会管理已成为亟须研究的问题，只有深入理解“社会管理”的内涵及“社会管理创新”的实质，才能真正实现加强和创新社会管理。

一、社会管理的内涵及其目的

关于社会管理的概念内涵，需要指出的是，这是一个相当有中国特色的概念，在目前西方的语境中尚无完全与之相对应的词汇；即使在国内，对于社会管理也存在不同的理解。国内学者关于社会管理的认识，存在一个从广义到狭义的变迁，广义的社会管理是指对包括政治领域、经济领域、思想文化领域、社会领域和生态文明领域五个子系统在内的整个社会系统的管理，而狭义的社会管理则只是对五个子系统中的社会子系统的管理。虽然国内学者给出社会管理的不同定义，但是其基本含义较为一致。综合而论，社会管理可以表述为：政府和社会组织为促进社会系统协调运转，对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、监督和控制的过程，其根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为党和国家事业发展营造良好的社

会环境。结合我国的情况，社会管理的内容包括公共服务体系的建设与管理、社会保障体系的建设与管理、社区的建设与管理、社会组织和社团组织的建设与管理、社会治安体系或社会安全体系的建设与管理、社会工作与社会服务、人口工作与管理等。

二、社会管理创新的内涵及其特点

“社会创新”最早出现在彼得·德鲁克在《创新与企业家精神》（1985年）一书中，该书将企业的创新概括为产品创新、社会创新和管理创新三种类型。此后，来自经济学、社会学、管理学等领域的学者关注到这一概念，有关社会创新的研究因此不断升温，并被赋予更为丰富的内涵，但目前成熟的理论还比较少。从众多研究中可以发现，“社会管理创新”其实就是指在社会管理各项内容方面发现新的事物、新的理念、新的规范、新的体制、新的方法，进而做出新的实践。具体而言，可以将“社会管理创新”总结为理念创新（即用新的思路、新的观念去对待社会管理中出现的新问题）、实践创新（即在新思想付诸实践中不断修正、改革、创新）、方法创新（即采用新的管理方式、新的管理手段）和制度创新（即在社会活动、社会生活、社会行为的体制机制方面进行创新）。另外，现阶段社会管理创新体现了以下特点：其一，社会管理创新在过程中强调利益相关者共同参与、平等协商，最终达成共识，具有提高公众参与度的特点；其二，社会管理创新在目标上主要针对弱势群体未被满足的基本需求，具有保护弱势群体权利、维护社会公平的特点；其三，社会管理创新在结果上更注重解决新问题方法的有效性和持久性，具有可持续发展的特点；其四，社会管理创新在实践操作中强化跨部门的合作，政府充分调动民间力量的参与，企业更加注重品牌和社会效益，社会组织开始引入商业的管理理念和方式，部门之间的界限日益模糊，资源在不同部门间自由流动和重新整合，进而产生出更好的实现社会价值的方法。

第二节 社会管理的基本任务

创新社会管理、加强社会建设，是党中央科学分析当前经济社会发展阶段性特征，深刻总结改革发展稳定实践经验作出的重大决策部署，其内涵丰富，意义深远。一般而言，社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公平、应对社会风险、保持社会稳定七个方面。

一、协调社会关系

社会关系是复杂的，协调社会关系是社会管理的首要任务。社会关系形式上

可以表现为个人与个人、群体与群体、个人与群体、阶层与阶层、组织与组织之间的关系，是人们在经济、政治、文化、教育等活动中的各种关系的总和，其中最根本的是这些活动中所构成的利益关系。在经济发展、社会转型的过程中，群体、阶层分化加快，不同群体、不同阶层都有各自的利益追求，势必会存在利益的差异甚至产生矛盾。协调社会关系，是指正确面对普遍存在的利益问题及各方面的合理诉求，避免将利益问题抽象化、泛化，将协调利益关系作为重点对各种社会关系进行协调，加快建立制度化的协调机制，着力解决人们最关心、最直接、最现实的利益问题。

二、规范社会行为

规范社会行为是增进社会和谐，保持社会稳定的长久性、基础性工作。社会活动需要遵循一定的行为规范，社会成员没有行为规范的约束，社会活动难以有序、有效进行，社会进步就会受到阻碍。当前，社会生活中存在着“行为失范”问题，突出表现为因价值观多元化而导致行为冲突，因消极道德观念影响而导致不良行为滋长，因法治观念薄弱而导致有法不依，因制度不完善而导致行为无序等方面。规范社会行为，就是要形成社会成员共同的行为准则，并且在实际社会活动中切实遵循这些准则。具体而言，就是科学认识社会生活中存在的“行为失范”现象，以构建规范的行为准则为核心，通过弘扬优秀传统文化道德、重建社会共同价值观、增强人们的法治观念和制度意识、构建科学严密的制度体系等措施，提供社会行为具体遵循的准则。

三、解决社会问题

社会问题是广泛的，是指在某一时期内因社会结构功能失调、社会关系失衡、社会秩序紊乱而产生的妨碍社会协调发展，对社会成员普遍产生不利影响的社会现象。当前，我国的主要社会问题包括收入分配问题、就业问题、教育问题、医疗卫生问题、社会保障问题、住房问题、生态环境问题、人口问题等。产生社会问题的原因有多种，其中社会运行中的不确定性和不可控因素、社会转型变迁中社会结构和社会关系失调、体制政策因素是最根本的三种原因。就此而论，解决社会问题是着眼于因社会结构功能失调、社会关系失衡、社会秩序紊乱而产生的各种不利于社会发展的现象，通过增强对社会活动的认知能力，积极推进社会改革，及时改革调整不合理的社会体制和社会政策，避免社会问题长期积累。

四、化解社会矛盾

社会矛盾源于人们在思想观念、价值观念、利益关系上的冲突，是指一定时期社会生活中普遍存在的，以利益冲突为基础，以对立、对抗形式表现出来，影

响社会稳定发展的矛盾。在社会转型过程中，我国社会矛盾主要有：部分不合理的政策体制产生的利益分配不公矛盾，由于群体分化、阶层分化产生的利益矛盾，某些群体过多占有社会资源引起的矛盾，某些人在利益关系调整中受到损失引起的矛盾，部分人的合法权益受到侵害引起的矛盾，社会活动中某些人受到不公正待遇引起的矛盾。上述矛盾不是独立的，常常相互交织在一起，表现出社会矛盾的群体性、影响的连锁性、形式的激烈性、后果的破坏性，严重影响了社会生活秩序。化解社会矛盾是指充分认识社会矛盾的普遍性、阶段性和复杂性特点，通过建立健全利益分配与协调等制度，把握矛盾演化规律并及时解决，综合运用行政、法律、经济、协商、思想工作等措施，避免社会矛盾的升级。

五、促进社会公正

社会公正是社会主义和谐社会的本质和基石。社会公正要求在社会生活中公平合理地配置社会资源、分配各种利益，保证每个社会成员平等地享有基本政治权利、基本生存权利、基本发展权利，包括权利公平、机会公平、规则公平、分配公平四个基本方面。在改革发展过程中，主要不公正问题是某些社会群体不合理地过多占用社会资源，利益分配不合理，一些人的利益损失得不到合理补偿，公共服务享受不均等，社会保障不均衡，社会活动中机会不公平，等等。促进社会公正是指以解决社会群体因不合理占用社会资源而造成利益分配不均现象为目标，通过完善法律、制度和政策营造公正的社会环境，重点解决经济利益的合理分配与缩小收入差距，维护好公民的政治权利、社会地位、文化教育、司法公正、社会救助、公共服务和社会保障等方面的权益，确保社会成员平等地享有基本政治权利、基本生存权利、基本发展权利。

六、应对社会风险

社会风险是由于社会活动中的不确定性因素而可能给人们的社会生活带来的损失或危害，具有客观性、普遍性、不确定性、损失性和可变异性等基本特征。在社会转型过程中，由于社会结构变化，利益关系调整，思想观念的多元多变，人们行为自由度提高，社会规范的变动调整、利益冲突不确定性因素增加，使得社会风险增多；同时，在高度开放竞争的环境中，由于信息传播迅速、人员流动广泛、文化交流扩大、舆论变化多端、竞争激烈、变化加快等也使得社会生活中不确定性因素增加，导致社会风险增多。应对社会风险是指从风险的客观性、不确定性、危害性和可变异性等特征出发，通过增强对风险的防范能力，加强制度和社会规范建设，强化社会风险应对的预备措施等方式，全力阻止或降低风险所造成的损失程度。

七、保持社会稳定

社会稳定是社会生活秩序的一种综合状态，是科学有效的社会管理的结果，

是社会生活有序进行、社会和谐发展的基础。发展是目的，改革是动力，稳定是基础，没有稳定的社会环境，就难以做到促进社会和谐、推动科学发展、深化改革、保障人民安居乐业。保持社会稳定是指在深刻认识改革、发展与稳定三者关系的基础上，通过协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险等具体措施而达到的一种状态，从而实现“维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为党和国家事业发展营造良好社会环境”的根本目的。

社会管理的上述七项基本任务共同构成一个有机统一体，相互之间密切相关。前六项任务是措施，而保持社会稳定是目的，是结果。倘若社会关系不协调，社会行为不规范，社会问题多，社会矛盾严重，社会普遍不公正，社会风险多，整个社会必然处于不稳定状态；相反，社会关系协调，社会行为规范，社会问题不多，社会矛盾不严重，社会公正普遍实现，社会风险减少，整个社会就能达到一种较为和谐稳定的状态。

第三节 加强和创新社会管理中需要注意的几个问题

社会管理的内容丰富，加强和创新社会管理必须充分认识与社会管理内容相关的几个重要问题，只有这样，才能提高社会管理创新方式方法的前瞻性、针对性和可操作性。

一、重视解决社会领域中的“历史欠账”问题

改革开放以来，中国经济在经历了长期持续快速增长后，其总量已于2010年跃居世界第二位。然而，与经济领域的巨大成就相比，社会建设则明显滞后。一方面，地方政府在经济增长指标的驱动下，决策过程主观任意、政绩至上、利益分配不均的现象层出不穷，致使社会矛盾被人为地制造出来且得不到及时解决；另一方面，社会领域建设的投入长期相对滞后，致使社会领域的发展不足和不平衡，部分人的基本社会利益得不到保障。这些历史积累下来的问题或“历史欠账”构成了当前社会矛盾发生的主要原因，因而在加强和创新社会管理中，应当处理好社会领域中“历史欠账”问题，找到社会矛盾的源头，切实站在以人为本、促进社会和谐的高度，逐步消化“历史欠账”，并在未来的社会建设、政策制定中避免此类现象的再次发生，从而提高社会管理的科学化、现代化水平。

二、牢牢把握社会管理中“变”与“不变”的问题

社会管理不是一个新提出来的课题，而是国家和地方政府一直在推进的一项

